

BOLETÍN



RELATORÍA

Sentencias de TUTELA &
CONSTITUCIONALIDAD



NOVIEMBRE

2022
DICIEMBRE

RELATORÍA



José Francisco Ortega Bolaños

Relator de Tutelas

María del Pilar Forero Ramírez

Relatora de Constitucionalidad

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Carrera 8 # 12A-19, Bogotá, D.C. - Colombia

Tel.: (+57) 601 350 6200 Ext. 9110

Sentencias de TUTELA &
CONSTITUCIONALIDAD

NOVIEMBRE

DICIEMBRE

2022

NOVIEMBRE

- 1 **SU-299/22** Derecho a la pensión de invalidez, desconocimiento del precedente constitucional y del principio de la condición más beneficiosa. Reiteración SU. 442/16 y SU. 556/19.
- 2 **T-365/22** Derecho de acceso a visita íntima de población LGBTQIA+ privada de la libertad.
- 3 **SU-368/22** Afiliación y cotización al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de miembros de comunidades religiosas.
- 4 **T-372/22** Elementos del fuero especial indígena y límites de la jurisdicción especial indígena.
- 5 **T-373/22** Derecho a la libertad religiosa y de cultos. Práctica religiosa del Sabbat justifica y exonera el deber de ser jurado de votación el día sábado.

DICIEMBRE

- 1 **SU-236/22** Derecho a la educación y libertad de expresión de estudiantes universitarios. Discriminación límite a la autonomía universitaria.
- 2 **T-343/22** Aplicación del principio de precaución en salud, ante fumigación agrícola con plaguicidas químicos.
- 3 **SU-355/22** Derecho a la intimidad personal y familiar en actuaciones judiciales. Acceso a información sensible en motores de búsqueda.
- 4 **T-400/22** Violencia de género de tipo sexual en el ámbito laboral.
- 5 **T-405/22** Estabilidad laboral relativa de sujetos de especial protección constitucional, frente al derecho de acceso a cargos públicos en concurso de méritos.
- 6 **T-424/22** Derecho a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital de personas en situación de discapacidad.

Derecho a la pensión de invalidez, desconocimiento del precedente constitucional y del principio de la condición más beneficiosa

Sentencia SU-299/22

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Se endilga a la Sala Laboral de Descongestión N.º 4 de la Corte Suprema de Justicia la vulneración de derechos fundamentales, como consecuencia de la providencia que casó la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante la cual se le reconoció al actor la pensión de invalidez dentro de un proceso ordinario laboral que promovió Colpensiones.

Se aduce que dicho fallo desconoció el precedente constitucional sobre el principio de la condición más beneficiosa. Se reitera jurisprudencia relacionada con el defecto por desconocimiento del precedente, el principio de la condición más beneficiosa y la aplicación ultractiva del Acuerdo 049 de 1990 del ISS.

Concluyó la Sala Plena que la autoridad judicial demandada desconoció el precedente constitucional sentado en las sentencias de unificación SU-442/16 y SU-556/19, así como el derecho a la igualdad de trato al no aplicar el Acuerdo 049 enunciado y no haber acreditado el cumplimiento de las cargas que la facultaban para apartarse de dicho precedente.

Se CONCEDE el amparo invocado, se deja sin efectos la providencia atacada y se ordena a Colpensiones proceder al reconocimiento y pago de la prestación reclamada por el tutelante.

Sobre esta decisión presentó salvamento parcial de voto la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado José Fernando Reyes Cuartas formuló salvamento parcial y aclaración de voto; finalmente, también aclararon el voto los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Alejandro Linares Cantillo.



Derecho de acceso a visita íntima de población LGBTQIA+ privada de la libertad

Sentencia T-365/22

Magistrado Ponente (E): Hernán Correa Cardozo



La actora se encuentra privada de la libertad y atribuyó la vulneración de derechos fundamentales al traslado de su compañera de celda, quien además era su compañera sentimental, a otro centro penitenciario, porque ello le ha generado que la extrañe, que presente un estado emocional depresivo y que además no pueda dormir bien.

La Corte analizó temas relacionados con: (i) el derecho a la visita íntima y su protección en el escenario de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia penitencia y cancelaria; (ii) el estándar de protección internacional y nacional de derecho a la visita íntima; (iii) el derecho fundamental de la población LGBTQIA+ a disfrutar de la visita íntima sin discriminación y en igualdad de condiciones; y, (iv) las reglas jurisprudenciales para superar la problemática estructural relacionada con las limitaciones que las personas privadas de la libertad con orientaciones sexuales o identidades de género afrontan para disfrutar de la visita íntima en condiciones de igualdad, higiene e intimidad.

A pesar de declarar IMPROCEDENTE la acción de tutela, la Corporación dictó una serie de órdenes estruc-

turales. Concluyó que la problemática estructural de discriminación en contra de la población LGBTQIA+ en materia de visitas íntimas, en la cual está inmersa el caso objeto de estudio, está relacionada con: (i) la falta de aplicación de la regulación y los lineamientos generales por parte de los directores de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON); y, (ii) la ausencia de medidas idóneas por parte de la Dirección General del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho para dirigir, coordinar y vigilar los procesos de ejecución de las políticas públicas de aplicación estricta de la normativa en materia de acceso a la visita íntima de las personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas en igualdad de condiciones dentro de los ERON.

Esta situación ha mantenido las barreras que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales de estas personas y coadyuvado a la continuación del ECI en materia penitenciaria y cancelaria.

Sobre esta decisión presentó aclaración de voto el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

**Afiliación y cotización
al Sistema General de
Seguridad Social en Pensiones
de miembros de comunidades
religiosas**

Sentencia SU-368/22

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

El actor cuestionó que, a pesar de estar vinculado por más de veinte años a la Comunidad Salesiana, las instancias del proceso ordinario laboral, así como el recurso extraordinario de casación, rechazaron su vinculación laboral a dicha comunidad religiosa, lo cual le impidió acceder a su pensión de vejez. Adujo que la providencia proferida por el órgano de cierre vulneró su derecho a la seguridad social, al cambiar la jurisprudencia y no aplicar ciertas normas en la solución de su caso.

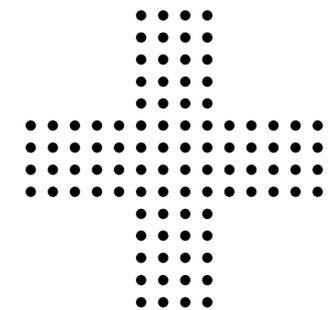
La autoridad judicial cuestionada entendió acreditado cierto tiempo del peticionario al servicio de la Comunidad Salesiana, pero advirtió que ello fue desarrollado en el contexto de la relación espiritual. Así mismo, señaló que tampoco era posible ordenar el pago de la prestación pretendida, en consideración de que, para dicho momento, no existía la obligación de efectuar cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, de acuerdo con la normatividad vigente.

La Corte Constitucional reiteró jurisprudencia relacionada con la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se hizo

una caracterización de los defectos sustantivo y desconocimiento del precedente. Así mismo, se analizó temática referente a la autonomía que la Constitución le reconoce y las iglesias y confesiones religiosas para regular las relaciones con sus miembros y los límites constitucionales a dicha autonomía.

La Sala Plena de la Corporación concluyó que la providencia cuestionada no incurrió en los defectos alegados, porque los mismos no podían configurarse en la medida que para el momento en que el peticionario estuvo vinculado a la comunidad como religioso, esto es, entre 1967 y 1995, no se había determinado la obligación de afiliar como trabajadores independientes a los miembros pertenecientes a iglesias o comunidades religiosas al Sistema de Seguridad Social Integral. Se DENIEGA el amparo invocado.

Sobre esta decisión presentaron salvamento de voto los magistrados Diana Constanza Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Hernán Correa Cardozo, por su parte, el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo formuló aclaración de voto.



El actor considera que el Cabildo indígena vulneró sus derechos fundamentales al someterlo a un proceso de investigación y juzgamiento por la presunta comisión de las desarmonías en contra de los comuneros del Resguardo, sin tener jurisdicción ni competencia para ello.

Igualmente, por privarlo de la libertad sin permitirle tener acceso a asesoría legal ni comunicación con el exterior. El peticionario es de origen campesino y no se reconoce como indígena ni pertenece ni ha sido censado dentro de la comunidad.

La Corte reiteró jurisprudencia relacionada con los siguientes temas: (i) el fundamento constitucional y jurisprudencial de la jurisdicción especial indígena, sus facultades y restricciones; (ii) los elementos para la activación de la competencia de la JEI y el método para su valoración e interpretación; (iii) el derecho al debido proceso en el marco de investigaciones adelantadas por la Jurisdicción Especial Indígena; y, (iv) la posibilidad de las autoridades competentes de dete-

Debido proceso en su faceta de juez natural - Elementos del fuero especial indígena y límites de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)

Sentencia T-372/22

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

ner al investigado en el marco de procesos penales. La Corporación concluyó que el accionado vulneró el derecho al debido proceso del actor, en su faceta de juez natural, y que, además, esto derivó en una limitación injustificada de su libertad.

Se confirmaron las decisiones de instancia que CONCEDIERON el amparo al derecho al debido proceso y en este sentido se ordenó lo siguiente (i) mantener la investigación en la jurisdicción ordinaria; (ii) a la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones pertinentes para esclarecer los hechos; y, (iii) a la Unidad Nacional de Protección que, en caso de que el accionante haya remitido los documentos “para activarle la ruta ordinaria de protección individual”, realizar el estudio lo más pronto posible para determinar si el accionante puede ser beneficiario de una medida de protección.

Sobre esta decisión presentó salvamento parcial de voto el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.



Derecho a la libertad religiosa y de cultos. Práctica religiosa del Sabbat justifica y exonera del deber de ser jurado de votación el día sábado

Sentencia T-373/22

Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

El actor sostuvo que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró sus derechos fundamentales, al designarlo como jurado de votación para una elección que se llevaría a cabo un sábado y no relevarlo de esa obligación, a pesar de que informó, oportunamente, que era miembro de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, motivo por el cual estaría obligado a observar las obligaciones religiosas propias del Sabbat.

Pidió el actor que se relevara de su obligación de ser jurado de votación y no ser objeto de una sanción de carácter administrativo en el evento de no asistir a dicha actividad.

La Corte analizó temática relacionada con la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico colombiano, el reconocimiento del Sabbat como expresión de dicha libertad y el rol de los jurados de votación. Pese a que en sede revisión encontró la Sala que el actor no acudió a la citación hecha por las entidades accionadas en resguardo de sus creencias confesionales, consideró que por este hecho está en un inminente riesgo de que en su contra se inicie un proceso sancionatorio.

Por lo anterior y, por concluir que no acceder al relevo del peticionario fue un hecho irrazonable que

implicó el desconocimiento de una creencia religiosa que constituye un compromiso incondicional de enorme trascendencia para su credo, se CONCEDIÓ el amparo invocado y se ordenó a las Registradurías Nacional del Estado Civil y Especial de Cali abstenerse de iniciar o proseguir, según corresponda, cualquier actuación administrativa tendiente a sancionar al tutelante por no haber cumplido la citación como jurado de votación, habida cuenta de la existencia de una justa causa constitucional.

Se previno a las precitadas entidades para que, en adelante, releven de las obligaciones de los jurados de votación establecidas para el día sábado a quienes demuestren, oportunamente, practicar el Sabbat y profesar alguna de las creencias que lo contemplan, y adopten alternativas para la celebración de los comicios.

Sobre esta decisión presentó aclaración de voto el magistrado (E) Hernán Correa Cardozo.



**Derecho
a la educación
y libertad de
expresión de estudiantes
de educación superior.
Discriminación constituye
límite constitucional
a la autonomía
universitaria**

Sentencia SU-236/22

Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

En este caso, se adujo que la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá vulneró derechos fundamentales de una mujer del cuerpo docente y de dos estudiantes de la institución. En el primer caso, por despedir a la profesora sin justa causa y con indemnización, supuestamente por sus posturas filosóficas, políticas de izquierda y su discurso feminista. En el segundo, a las alumnas, quienes manifestaron que el despido precipitado les impidió tomar clases con la profesora, participar en los seminarios que ella dirigía y hacerla su directora de tesis.

En ejercicio de las facultades ultra y extra petita de las que está investida la Corte, se estudió si la Universidad trasgredió el derecho a la libertad de expresión de una de las estudiantes, al prohibirle convocar a sus compañeros para hacer una protesta pacífica en apoyo de la profesora.

La Corporación abordó temas relacionados con: (i) el derecho a la libertad de ex-

presión y su alcance; (ii) la autonomía universitaria, en especial, de las universidades privadas; (iii) la autonomía contractual y la libertad de conformar la planta docente como una expresión de la autonomía universitaria.

La Corte concluyó que la accionada no vulneró los derechos fundamentales de la profesora ni de las estudiantes con el despido de la primera, porque el mismo no estuvo fundado en motivos discriminatorios. Con base en lo anterior se NEGÓ el amparo invocado. No obstante, la Sala si encontró que se vulneró el derecho a la libertad de expresión de una de las alumnas, al censurarla e impedirle convocar a un plantón en apoyo de la profesora tras la terminación de su contrato, sin embargo por el paso del tiempo en el que ocurrieron los sucesos, entre otros, se declaró la carencia actual de objeto por DAÑO CONSUMADO.

Dada la gravedad de la conducta cometida por accionada, se le previno sobre la

prohibición constitucional de impedir a los estudiantes que adelanten manifestaciones pacíficas que pretendan cuestionar las políticas de las instituciones educativas.

Sobre esta decisión presentó salvamento parcial de voto la magistrada Diana Fajardo Rivera, y los magistrados Natalia Ángel Cabo, Alejandro Linares Cantillo y Mauricio Fajardo Gómez (Conjuez) formularon aclaración de voto.



Aplicación del principio de precaución en salud, ante fumigación agrícola con pesticidas químicos

Sentencia T-343/22

Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

El accionante manifestó actuar en representación de su hija y como agente oficioso de las niñas, niños y adolescentes (NNA) del territorio colombiano y de las generaciones futuras. Su reclamo se basa en el hecho de que en Colombia se utilice y comercialice pesticidas con componente activo de clorpirifós (CPF) tanto en cultivos como en el levante y engorde de animales, a pesar de que existen numerosos estudios que evidencian que causa daño neurológico en las personas, especialmente, en los menores de edad.

Pretendió con la acción de tutela que las entidades accionadas adelanten las gestiones administrativas para suspender de manera inmediata los trámites para registrar plaguicidas que contengan CPF. Lo anterior, teniendo en cuenta las determinacio-

nes que en el ámbito internacional se han adoptado con el propósito de proteger a las personas de los efectos adversos en la salud por la exposición de esa molécula.

La Corte analizó temas relacionados con: (i) el derecho fundamental a la salud y la aplicación concreta del principio de precaución en la jurisprudencia constitucional; (ii) la prohibición del uso del CPF por las afectaciones en la salud humana; y, (iii) el uso del CPF en Colombia y las normas bajo las cuales se autoriza su distribución comercial.

La Sala constató que el consumo de los alimentos tratados con CPF representa un grave riesgo para la vida digna y la salud humana. La Corte concuerda con lo expresado por el demandante, el Ministerio Público y la mayoría de los intervinientes, quienes re-

saltaron la evidencia de que la exposición al CPF afecta la salud de las personas y, especialmente, el desarrollo neurológico de los NNA. Además, la Sala comprobó que existe una tendencia comparada a la prohibición del CPF debido a los riesgos probados para la salud humana. Por lo tanto, este Tribunal aplicó el principio de precaución en salud y dictó las órdenes necesarias para evitar que continúe la amenaza a los derechos fundamentales de las personas y, especialmente, de los NNA.

Se CONCEDE el amparo invocado y se imparten una serie de órdenes conducentes a hacer efectivo el goce del derecho amparado.

Derecho a la intimidad personal y familiar en actuaciones judiciales, respecto del acceso a la información sensible en motores de búsqueda

Sentencia SU-355/22

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

La accionante alegó que el despacho judicial accionado vulneró sus derechos fundamentales, en particular el de intimidad personal y familiar, como consecuencia de publicar en el micrositio que tiene asignado en el portal web de la Rama Judicial, la demanda de reconvención que interpuso dentro de un proceso de casación de efectos civiles del matrimonio religioso, sin que para el efecto mediara ninguna clase de autorización por su parte.

La Corte abordó temas relacionados con: (i) el derecho de acceso a la información pública; (ii) el principio de publicidad en las actuaciones de los jueces; (iii) el derecho a la intimidad personal y familiar, y, (iv) la normativa sobre la publicación de contenidos y responsabilidades de los diferentes actores en el portal web de la Rama Judicial.

La Sala Plena de la Corporación concluyó que el juzgado demandado violó el derecho a la intimidad personal y familiar de la peticionaria, porque divulgó información sujeta a reserva que era de su esfera más íntima, contrariando las reglas que han establecido la Constitución y la jurisprudencia.

Advirtió que en esa vulneración también incurrió el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), que conoció que los documentos estaban publicados en el micrositio web del juzgado mediante el auto en que este último ordenó que las piezas procesales no aparecieran en Google y,

a pesar de ello, no realizó ninguna acción orientada a que los documentos no continuaran publicados.

Por último, la Sala comprobó que no existen reglas claras y suficientes sobre la publicación de contenidos en el portal web de la Rama Judicial y que los funcionarios a cargo de publicar los mismos tampoco han tenido las capacitaciones necesarias para hacerlo con el rigor que esa labor requiere.

Se CONCEDE el amparo invocado y se imparten una serie de órdenes conducentes a hacer efectivo el goce del derecho tutelado.

Sobre esta decisión presentaron aclaración de voto los magistrados Hernán Cornea Cardozo, Cristina Pardo Schlesinger y Jonge Enrique Ibáñez Najjar.



Enfoque diferencial de género en la valoración probatoria al adoptar decisiones disciplinarias

Sentencia T-400/22

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

La accionante, por medio de apoderada, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, los cuales, a su parecer, fueron vulnerados por las entidades accionadas al declarar “no probado” el acoso sexual en su contra, cometido por el subgerente administrativo y financiero de la entidad en la cual era contratista. De esta forma, las demandadas resolvieron absolverlo de esa conducta en los respectivos fallos disciplinarios.

La Corte abordó temas relacionados con: (i) violencia de género contra la mujer y en particular a la caracterización del acoso sexual en el ámbito laboral; (ii) obligación reforzada de todas las autoridades del Estado de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias y erradicar cualquier tiempo de discriminación en su contra; (iii) el ámbito disciplinario y la valoración probatoria desde la perspectiva de género; (iv)

al defecto fáctico y al defecto por violación directa de la Constitución como causales específicas de procedencia de la acción de tutela.

En este caso, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluyó que las accionadas vulneraron las garantías fundamentales de la accionante, por cuanto incurrieron en un defecto fáctico y en violación directa de la Constitución al no aplicar en sus decisiones la perspectiva de género a la cual se encontraban obligadas dadas las características del caso; y emitir decisiones basadas en valoraciones probatorias defectuosas que contribuyeron a perpetuar posibles situaciones de violencia y discriminación contra la mujer; sin detenerse en la trascendencia de los hechos investigados ni en las obligaciones superiores que las vincula frente a la lucha contra la violencia de género.

Así, reiteró que las prácticas institucionales que confirman patrones de desigual-

dad, discriminación y violencia contra la mujer, en particular, cuando se evalúan elementos probatorios sin un enfoque de género, como en el presente caso, revictimizan a la mujer.

En consideración a lo expuesto, la Sala CONCEDIÓ el amparo de los derechos fundamentales de la actora y dejó sin efecto el fallo de segunda instancia, para que, en su lugar, se adopte una nueva decisión con enfoque diferencial de género, que tenga en cuenta la revisión de la aplicación del estándar de valoración de la prueba con enfoque de género de cara al caso concreto. Por último, se advirtió a los jueces de tutela de instancia sobre el deber de abordar los casos con enfoque diferencial de género cuando, de conformidad con los hechos, adviertan casos de posible violencia de género contra la mujer.

Sobre esta decisión presentó aclaración de voto la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

Estabilidad laboral relativa de sujetos de especial protección constitucional, frente al derecho de acceso a cargos públicos en concurso de méritos

Sentencia T-405/22

Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

El accionante, actuando en nombre propio y en representación de su hijo menor de edad, considera que los despachos judiciales y entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales. La Sala de la Corte se ocupó de determinar si el Juzgado promiscuo de Tibú vulneró el derecho fundamental de acceso a cargos públicos del accionante al suspender indefinidamente el proceso de nombramiento en propiedad del cargo de secretario municipal con fundamento en que la persona que ocupaba el cargo en provisionalidad era, presuntamente, titular de estabilidad laboral reforzada al ser un sujeto de especial protección constitucional (SEPC). Di igual forma, determinó si el grupo de juzgados accionados y vinculados al trámite de tutela, vulneraron el derecho fundamental de petición del accionante al no responder las solicitudes de información sobre el proceso de provisión y nombramiento del cargo de secretario municipal de la carrera judicial.

Para abordar dicho problema, la Corte analizó temas relacionados con: (i) el derecho fundamental de acceso a cargos públicos; (ii) la carrera administrativa y el concurso de méritos; (iii) el sistema especial de carrera administrativa en la Rama Judicial; (iv) la estabilidad laboral de los SEPC que ocupan cargos de carrera en provisionalidad; (v) la tensión entre el derecho de acceso a cargos públicos de los aspirantes que ganaron el concurso de méritos y el derecho a la igualdad de los precitados sujetos; y, (vi) reiteración de jurisprudencia sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición.

La Sala recordó que los derechos de quienes ganan el concurso público de méritos deben prevalecer, puesto que la condición de SEPC no otorga a quienes ocupan el cargo en provisionalidad estabilidad laboral reforzada strictu sensu -dada la naturaleza temporal del vínculo-. Así mismo, su situación de vulnerabilidad no les confiere un derecho indefinido a

permanecer en un empleo de carrera. En tales términos, la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles tiene derecho a ser nombrado en propiedad y el SEPC debe ser desvinculado del cargo.

En contraste, reiteró que la Constitución exige otorgar a los SEPC un “trato preferente” frente a la desvinculación. Este trato preferente se concreta en dos deberes constitucionales de los nominadores que deben ser cumplidos antes de la desvinculación: (i) asegurar que los SEPC sean los últimos en ser desvinculados y (ii) en la medida de lo fáctica y jurídicamente posible, vincular los SEPC nuevamente en forma provisional en cargos vacantes de la misma jerarquía o equivalencia de los que venían ocupando.

Con fundamento en tales consideraciones, la Sala encontró que el Juzgado accionado vulneró el derecho fundamental de acceso a cargos públicos del accionante, sin embargo, declaró la carencia actual de objeto por situa-

ción sobreviniente, teniendo en cuenta que otro juzgado, no vinculado en esta acción, nombró en propiedad al accionante en el cargo de secretario municipal del despacho.

En cuanto al derecho de petición, se encontró que cinco de los juzgados accionados no contestaron a las solicitudes de información que interpuso el accionante. Por esta razón, concluyó que se habían vulnerado el derecho fundamental de petición y CONCEDIÓ su amparo.

Sobre esta decisión presentó aclaración de voto el magistrado (E) Hernán Correa Cardozo.

Derecho a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital de personas en situación de discapacidad

Sentencia T-424/22

Magistrada Ponente: Diana Constanza Fajardo Rivera

La actora solicitó el amparo transitorio de sus derechos vulnerados luego de haber sido desvinculada de su cargo sin autorización del Ministerio del Trabajo, pese a su estado de debilidad manifiesta.

La Corte abordó temas relacionados con: (i) el derecho a la estabilidad laboral reforzada de personas en situación de debilidad manifiesta por razones de salud, y (ii) las enfermedades mentales crónicas invisibles y su impacto en el ámbito laboral.

Al respecto, la Sala constató que la accionante fue despedida, sin tener en cuenta su condición de debilidad manifiesta debido al trastorno de ansiedad previamente diagnosticado a la trabajadora.

Dicha enfermedad mental crónica requería tratamiento médico permanente pero el empleador optó por terminar el contrato, sin contar con la previa autorización del Ministerio de Trabajo. En virtud de lo anterior, se declaró que la accionante era titular de la estabilidad laboral reforzada y, por consiguiente, en su beneficio deben aplicarse las consecuencias jurídicas previstas para estos asuntos, mientras la justicia ordinaria toma una decisión definitiva.

En esta oportunidad, se reiteró que una empresa vulnera los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, a la igualdad, al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social, al despedir a una trabajadora diagnosticada con trastorno de ansiedad, cuando termina unilateralmente el vínculo laboral aduciendo una justa causa sin valorar la afectación de su salud, ni obtener autorización previa del Ministerio del Trabajo para el efecto.

Por lo anterior, se CONCEDIÓ el amparo, como mecanismo transitorio, mientras se agotan los recursos ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral. De igual forma, se ordenó el reintegro de la accionante, así como el pago de los salarios y las prestaciones sociales dejadas de percibir.

Sobre esta decisión presentó salvamento parcial de voto el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najan.



Sentencias de CONSTITUCIONALIDAD

NOVIEMBRE

- 1 **C-212/22** Regulación de trabajo en casa en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales.
- 2 **C-268/22** Delimitación de las localidades del Distrito Capital de Bogotá y atribución al CONFIS distrital de la competencia para autorizar vigencias futuras
- 3 **C-306/22** Modificación de condiciones para el reconocimiento de personería jurídica de las cajas de compensación familiar, incluida en la ley anual de presupuesto.
- 4 **C-321/22** Obligación que debe cumplir los propietarios de vehículos y sanción en caso de infracción.

DICIEMBRE

- 1 **C-161/22** Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.
- 2 **C-331/22** Normas sobre el Sistema Específico de Carrera de la DIAN.
- 3 **C-385/22** Facultad del Gobierno nacional para establecer, en cada Plan Nacional de Desarrollo, el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social.

Ley 2088 de 2021 que regula el trabajo en casa en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales no vulnera la reserva de ley estatutaria ni el principio de unidad de materia

La categoría especial de Ley estatutaria no es predicable de la normatividad cuestionada, pues no se está en presencia de una regulación integral, estructural y completa del derecho al trabajo; no se impacta en su núcleo esencial; ni se refiere a los elementos estructurales que conduzcan a una afectación de este derecho.

Sentencia C-212/22

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

La Corte Constitucional admitió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 2088 de 2021 “por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones”, por los cargos de violación a la reserva de ley estatutaria y el desconocimiento del principio de unidad de materia (artículos 152, 158 y 169 C.P). Frente al primer cargo, el demandante argumentó que la regulación cuestionada impacta el núcleo esencial del derecho al trabajo de forma integral, estructural y completa. Además, crea una nueva modalidad de trabajo que modifica el Código Sustantivo del Trabajo y que hace parte también del teletrabajo. Respecto a la segunda acusación, el actor señaló que el inciso 1º del artículo 14 de la Ley 2088 de 2021 vulnera el principio de unidad de materia, ya que está regulando “aspectos del derecho de las comunicaciones, del derecho administrativo y no del derecho laboral”.

Una vez verificada la aptitud de la demanda de los cargos mencionados, la Corte se planteó los siguientes cuestionamientos: (i) si la Ley 2088 de 2021 debió ser aprobada por el Congreso mediante ley estatutaria; y (ii) si el inciso 1º del artículo 14 de la ley en mención vulnera el principio de unidad de materia, ya que, en criterio del demandante, regula en esencia aspectos del derecho de las comunicaciones y del derecho administrativo y no del derecho laboral.

Con el fin de resolver los citados problemas jurídicos, la Sala Plena se refirió a la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, con énfasis en el derecho al trabajo, así como también, al alcance del principio de unidad de materia. De igual manera, hizo referencia a los antecedentes y a la consagración legal del trabajo en casa, la descripción normativa de lo previsto en la Ley 2088 de 2021 y su distinción frente a las figuras del trabajo a domicilio, el teletrabajo y el trabajo remoto.

En concreto, la Sala Plena concluyó que la Ley 2088 de 2021 no incurrió en un desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, en tanto no se está presencia de una regulación (i) integral, es-

tructural y completa del derecho al trabajo; (ii) no se impacta en su núcleo esencial; (iii) ni se refiere a los elementos estructurales que conduzcan a una afectación de este derecho. En efecto, su alcance y ámbito regulatorio se circunscribe a disponer de una habilitación por parte del Legislador, para que, con ocasión de la existencia de circunstancias ocasionales, excepcionales y especiales que impidan realizar las funciones en el lugar de trabajo, ya sea respecto de empleados del sector público o privado, se proceda a ejecutar la labor desde la casa o domicilio de estos últimos, bien sea que dicha forma de prestación haya sido pactada por mutuo acuerdo o se derive de la atribución de subordinación del empleador, sin que conlleve la variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación y sin modificar la naturaleza del contrato o el vínculo legal o reglamentario respectivo.

Respecto al segundo cargo, la Corte determinó que, entre el inciso 1º del artículo 14 y la materia dominante que se regula en la Ley 2088 de 2021, existe una relación de conexidad causal, teleológica, temática, consecencial y metodológica, que excluye la violación alegada del principio de unidad de materia. La regulación sobre el trabajo en casa autoriza que, como se señaló en la sentencia C-242 de 2020, se dispongan medidas que garanticen canales oficiales de comunicación de carácter virtual a favor de los ciudadanos y de los usuarios del sector privado, debidamente informados a través de sus páginas Web, con el propósito de que el lugar de prestación del servicio no excluya la posibilidad de hacer reclamaciones o de plantear solicitudes o peticiones respetuosas, en aras de asegurar una prestación adecuada, continua y eficiente de los servicios y de las funciones a su cargo.

En virtud de lo anterior, la Ley enjuiciada fue declarada exequible respecto al cargo por violación a la reserva de ley estatutaria. De igual manera, el inciso 1º del artículo 14 de la misma Ley, fue declarado exequible respecto al cargo por violación al principio de unidad de materia.

Temas de interés

El derecho fundamental al trabajo y la reserva de ley estatutaria: la Corte ha sostenido que (i) la obligación del Legislador de recurrir a la ley estatutaria es excepcional; (ii) que prevalece la competencia ordinaria del Congreso de la República; y (iii) que tan solo se debe recurrir al procedimiento cualificado derivado de la aplicación de la citada ley, en los casos en que se pretenda regular (a) el derecho fundamental al trabajo de manera integral, estructural y completa; o (b) cuando se impacta en su núcleo esencial; o (c) cuando la regulación se refiera a los elementos estructurales que impliquen una afectación del derecho.

Trabajo en casa: habilitación temporal de carácter legal para desempeñar las funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente se efectúan, primordialmente desde la casa o domicilio del trabajador, sin variar las condiciones pactadas o establecidas al inicio de la relación laboral.

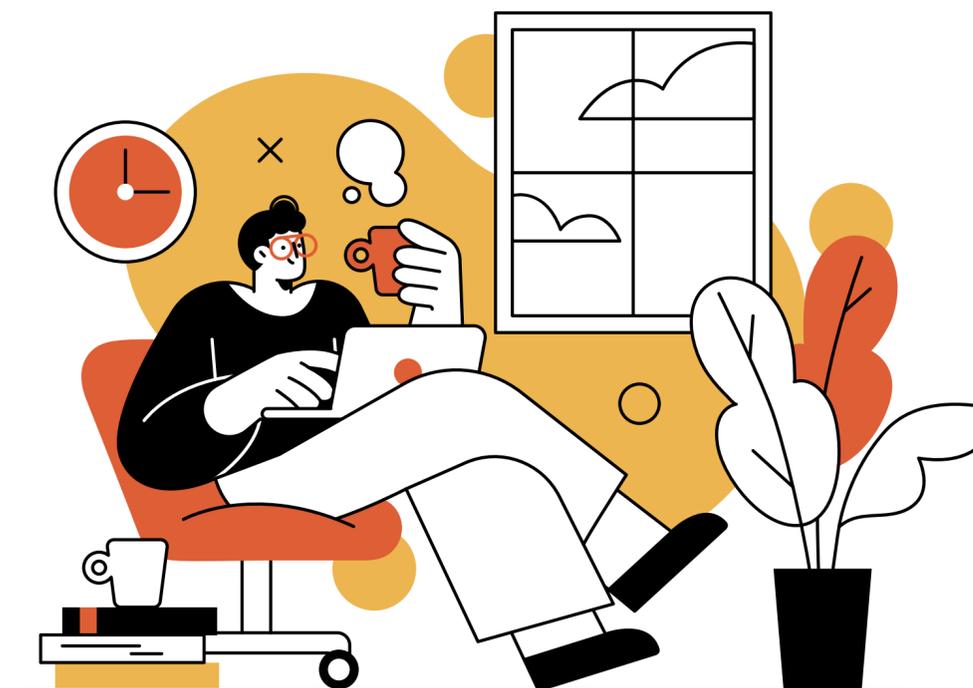
Trabajo a domicilio: habilitación permanente de origen contractual para que el trabajador, solo o con la ayuda de su familia, preste sus servicios habitualmente desde su propio domicilio.

Teletrabajo: forma de organización laboral de origen contractual que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros, utilizando como soporte las TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Trabajo remoto: forma de ejecución del contrato de trabajo de origen contractual, en la cual toda la relación laboral, desde su inicio hasta su terminación, se debe realizar de manera remota mediante la utilización de las TIC u otro medio o mecanismo, donde el empleador y trabajador no interactúan físicamente a lo largo de la vinculación contractual.

Sentencias citadas

- C-100 de 2022
- C-242 de 2020
- C-373 de 2016
- C-614 de 2009
- C-013 de 1993



Delimitación de las localidades del Distrito Capital de Bogotá y atribución al CONFIS distrital de la competencia para autorizar vigencias futuras

Es constitucional que la delimitación de las localidades del Distrito Capital de Bogotá sea la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial, en el entendido que, cuando éste sea expedido por decreto, no puede incorporar dicha delimitación territorial. Tampoco la atribución al CONFIS distrital de la competencia para autorizar vigencias futuras desconoce el principio democrático ni el principio de legalidad del gasto.

Sentencia C-268/22

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

La Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo transitorio del artículo 6 y el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 “[p]or medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”. Los demandantes consideraron, en primer lugar, que se contraría la Constitución en la medida en que se dispone la adopción del POT y la delimitación de las localidades en el mismo instrumento; ii) el POT y la división territorial distrital tratan materias, objetivos y funciones diferentes que no deben ser discutidos y tramitados al mismo tiempo en un mismo acto; y iii) el párrafo transitorio acusado “erradica de tajo la competencia del Concejo posibilitando que la división territorial por localidades sea efectuada única y exclusivamente por el Alcalde mediante Decreto Distrital, lo cual es contrario a lo que dispone el artículo 322 de la Constitución Política, que entregó dicha facultad al Concejo sin hacer ninguna excepción ni facultar al legislador para que desarrollara adicionales.” En segundo lugar, el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política por cuanto introduce un procedimiento especial para la aprobación de vigencias futuras en el Distrito Capital en el que no participa el Concejo Distrital. En tercer lugar, el artículo 14 demandado desconoce los artículos 287, 313 y 352 de la Constitución Política, por cuanto vulnera el componente de autonomía presupuestal ampliada que reconoció la Constitución a las entidades territoriales.

La Corte abordó el primer cargo con el siguiente problema jurídico: El párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 desconoce el artículo 322 de la Constitución al: (i) prever que la delimitación de las localidades se podrá decidir en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin distinguir si este se adopta mediante un Acuerdo del Concejo o un Decreto del Alcalde; (ii) determinar las condiciones temporales para adoptar la nueva división territorial; y, (iii) ordenar la delimitación de las localidades por autoridad de la ley y no por iniciativa del Alcalde?

En respuesta a ese cuestionamiento, la Corte señaló que la creación, denominación, delimitación, atribuciones administrativas y demás disposiciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las localidades, corresponde a una materia propia de la organización administrativa distrital que se desarrolla mediante un acto de organización administrativa. Aunque esto es diferente a la regulación del uso del suelo que se determina conforme a la ley, en el Plan de Ordenamiento Territorial, es razonable que haya concordancia entre las dos decisiones y con mayor razón si se debaten simultáneamente. Dado que el artículo 322 de la Constitución determina de forma expresa que la creación, delimitación de las localidades y la asignación de sus competencias y funciones le corresponde al Concejo Distrital con sujeción a las normas generales que establezca la ley, la norma acusada que así igualmente lo prevé no viola la Constitución siempre y cuando el Acto en el cual se defina dicha delimitación corresponda a un Acuerdo expedido por el Concejo Distrital, de manera que si el Plan de Ordenamiento Territorial es expedido por Decreto del Alcalde Mayor, ese acto no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.

En relación con los cargos dirigidos contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, se inhibió de pronunciarse sobre la aparente violación del artículo 287 de la Constitución y admitió las acusaciones relacionadas con la violación del principio democrático protegido por los artículos 1, 2 y 3 superiores y el desconocimiento de los artículos 313 y 345 de la Constitución. Para resolver los cargos, la Corte planteó los siguientes problemas jurídicos: a. ¿el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 desconoce el principio democrático, contenido en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución, al asignar al CONFIS distrital la competencia para la aprobación de las vigencias futuras en el distrito capital? b. ¿El artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 desconoce a) las competencias asignadas al Concejo de Bogotá mediante los artículos 313.3, 313.5 y b) el principio de legalidad del gasto previsto en el artículo 345 de la Constitución Política al asignar a una autoridad diferente, esto es el CONFIS distrital, la competencia para autorizar vigencias futuras en el distrito de Bogotá?

Sobre el primer cuestionamiento, la Sala Plena encontró que la atribución al CONFIS distrital de la competencia para autorizar vigencias futuras prevista en el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 no desconoce el principio democrático, por cuanto: i) las vigencias futuras que autoriza el CONFIS distrital son herramientas de planeación presupuestal que respaldan gastos que, en todo caso, deben obedecer al principio de legalidad, es decir, son operaciones presupuestales que, por mandato de la Constitución, permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos debatidos y adoptados en escenarios amplios de participación; ii) el CONFIS es una instancia técnica en la que participan miembros del gobierno distrital, designados por el Alcalde Mayor que fue elegido democráticamente para el cumplimiento de un programa de gobierno específico; y, iii) los Secretarios Distritales que integran el CONFIS son controlados políticamente por el Concejo Distrital.

Igualmente, señaló que la ciudadanía mediante sus representantes directos puede ejercer control político sobre los miembros del CONFIS distrital para garantizar que las vigencias futuras que estos aprueben, efectivamente cumplan las condiciones técnicas y jurídicas de las que depende su validez; y respalden proyectos que satisfagan las necesidades, y materialicen los derechos de sus electores.

En cuanto al segundo problema, la Corte consideró que la norma no desconoce los artículos 313.3, 313.5, ni el principio de legalidad del gasto previsto en el artículo 345 de la Constitución Política al asignar a una autoridad diferente al Concejo Distrital, esto es, el CONFIS distrital, la competencia para autorizar vigencias futuras en el Distrito Capital de Bogotá, dado que: i) la competencia atribuida a los Concejos en relación con la contratación municipal es principalmente una función de tipo normativa que no implica que el Concejo deba autorizar cada contrato que el Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva del municipio, deba celebrar; ii) en tanto las vigencias futuras son herramientas de programación y ejecución presupuestal, su validez está sujeta al cumplimiento de todas las reglas que componen el régimen pre-

supuestal de las entidades territoriales, en particular el principio de legalidad en virtud del cual todo gasto debe ser autorizado en el presupuesto que, a su turno, aprueba el Concejo en el caso del Distrito Capital; y, iii) como todo gasto incorporado en el presupuesto, las vigencias futuras deben estar orientadas a la ejecución de un programa o proyecto incorporado en el plan de desarrollo de la entidad territorial, o bien corresponder a una de las apropiaciones incorporadas y aprobadas en el presupuesto de gastos de la entidad territorial como gasto de funcionamiento.

En consecuencia, se declaró la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, en el entendido que cuando el Plan de Ordenamiento Territorial POT sea expedido por Decreto, no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá. Se declaró exequible el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 por los cargos estudiados.

Temas de interés

Ordenamiento territorial: instrumento de organización político administrativo en virtud del cual se fijan las estructuras en los diferentes niveles de la organización territorial, se reparten competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, y en general se da cumplimiento al mandato constitucional de descentralización previsto en el artículo 1 de la Constitución Política.

Ordenación física del territorio: es una función pública que permite orientar el desarrollo físico mediante la definición de los usos del suelo.

Principio democrático: es un “modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del

destino colectivo.” En razón de lo anterior, en diferentes oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio democrático es universal y expansivo. “Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”

Vigencias futuras: son un instrumento de planificación presupuestal y financiera que permiten que el Estado en sus diferentes niveles pueda asumir obligaciones con presupuestos futuros a fin de realizar proyectos que requieren ser plurianuales. Por lo tanto, aunque constituyen excepciones al principio de anualidad en estricto sentido, de ello no se sigue que las vigencias futuras estén exentas del cumplimiento de las demás reglas y principios que informan el proceso presupuestal, en particular los principios de legalidad y planeación presupuestal.

Sentencias citadas

C-353A de 2021

C-065 de 2021

C-150 de 2015

C-538 de 2005

C-051 de 2001

Modificación de las condiciones para el reconocimiento de personería jurídica de las cajas de compensación familiar, incluida en la Ley Anual de Presupuesto, es inexecutable

La introducción del artículo 132 durante el trámite legislativo de la Ley 2159 de 2021 transgredió los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

Sentencia C-306/22

Magistrados Ponente:

Cristina Pardo Schlesinger y

Jorge Enrique Ibáñez Najar

Se presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021 “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”.

Preliminarmente la Sala advirtió que, mediante Sentencia C-153 de 2022, se declaró inexecutable el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, razón por la cual se abstuvo de estudiar los cargos ejercidos contra dicha disposición al configurarse una cosa juzgada absoluta. Con relación al artículo 132 de la citada Ley, la demandante consideró que violaría los principios de consecutividad (Art. 157 CP), de identidad flexible (Art. 160 CP) y de unidad de materia (Arts. 158 y 169 CP).

El artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 modifica el numeral segundo del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, de forma que, para la vigencia 2022, las Cajas de Compensación Familiar podrán obtener el reconocimiento de la personería jurídica sin necesidad de agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio a un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, basta con que tengan ese número de trabajadores a su servicio, aún si estos no son beneficiarios del subsidio familiar.

La Sala encontró que la introducción del artículo 132 durante el trámite legislativo de la Ley 2159 de 2021 transgredió los principios de consecutividad e identidad flexible. En efecto, verificado dicho trámite, la simplificación de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de quienes pretendan constituirse como cajas de compensación familiar no fue una proposición mínimamente anunciada, justificada o debatida en el debate surtido ante las comisiones económicas conjuntas, o siquiera que se haya explicado con suficiencia la necesidad de su incorporación en los debates surtidos ante las plenarias de cualquiera de las dos cámaras. Prueba de ello es que, las alusiones al subsidio familiar expresadas en el curso del debate legislativo se referían a la asignación y ejecución de recursos para el subsidio de vivienda, y nada señalaban respecto de la eventual necesidad

de modificar los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación familiar.

Así mismo, desconoció el principio de unidad de materia por las siguientes razones:

- i) En cuanto al criterio de temporalidad, la Corte constató que, si bien la norma reconoce su limitación a la vigencia 2022, lo cierto es que el reconocimiento de personería jurídica a nuevas cajas de compensación por efecto de la flexibilización prevista en la disposición tiene efectos permanentes pues, una vez reconocida la personería durante la vigencia 2022, las nuevas cajas de compensación seguirán operando con posterioridad al cierre de esa vigencia.
- ii) La disposición acusada modificó una ley ordinaria que fija las condiciones mínimas para la constitución de las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que “cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley”. Esta materia es ajena a la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022, y excede el contenido que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto.
- iii) La norma acusada cambió las condiciones de participación de los particulares en la administración del subsidio familiar, al flexibilizar los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación familiar. La modificación del requisito de agrupar empleadores que tengan a su servicio más de diez mil trabajadores beneficiarios del subsidio familiar permite la entrada de nuevos actores en condiciones menos exigentes que aquellos que hoy están habilitados para administrar los recursos del subsidio familiar. Por efecto de esa flexibilización, la disposición acusada modificó sustancialmente y con efectos permanentes el sector del subsidio familiar.

iv) El artículo demandado carece de conexidad temática, teleológica, causal y/o sistemática con la Ley Presupuestal de 2022.

En consecuencia, se dispuso la inexecutable del artículo 132, con efectos retroactivos, a partir de la expedición de la Ley 2159 de 2021. Finalmente, la Sala precisó que la inexecutable da lugar a la reviviscencia de la redacción original del numeral 2º del artículo 40 de la Ley 21 de 1982. Esto último, en aras de no generar un vacío e inconsistencia legislativa en una norma según la cual, quienes aspiraran a obtener la personería jurídica de caja de compensación familiar, pudieran optar por el cumplimiento alternativo de cualquiera de las dos condiciones previstas por el artículo 40 de dicha Ley 21.

Los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas aclararon voto.

Temas de interés

Aportes a cajas de compensación familiar: son de naturaleza parafiscal. Se trata de contribuciones “que se caracterizan por ser obligatorias, gravar a un sector económico, grupo o gremio particular, destinarse de forma exclusiva en beneficio de aquellos”. O más extensamente - como lo ha señalado la jurisprudencia - de contribuciones “marcadas por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial”.

Principio de consecutividad: Contemplado en el artículo 157 de la Constitución Política. Establece que “ningún proyecto será ley sin (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido apro-

bado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los cuales el primer debate pueda surtir en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, conforme se prevea en el Reglamento del Congreso, (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno”.

Principio de identidad flexible: Previsto en el artículo 160 superior. Se refiere a “la potestad [que tiene el Congreso] de introducir en segundo debate modificaciones, adiciones o supresiones a los textos aprobados en el primer debate, ya sea que este se haya surtido a través de sesión conjunta de las comisiones o en la comisión constitucional permanente de la cámara correspondiente”, de modo tal que dichas alteraciones al articulado aprobado en primer debate, se refieran “la misma materia, tema o asunto sea sujeta a los diferentes debates previstos en la Constitución.”

Principio de unidad de materia: Según la jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia es un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que materializa el principio democrático y el principio de seguridad jurídica.

Sentencias citadas:

- C-167/21
- C-485/20
- C-429/19
- C-084/19
- C-1170/04



Obligación del propietario de vehículo de “velar” porque el vehículo de su propiedad circule cumpliendo las condiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, e imposición de sanción al interior de un proceso administrativo contravencional cuando esa obligación sea incumplida

Imponer una sanción al propietario del vehículo que incumpla con la obligación de “velar” porque el vehículo de su propiedad circule respetando las condiciones contempladas en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 se encuentra conforme al principio de responsabilidad personal y al derecho a la presunción de inocencia. Su responsabilidad deberá establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional, que deberá adelantarse en cumplimiento de las garantías propias del debido proceso.

Sentencia C-321/22

Magistrado Ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

La Corte Constitucional resolvió la acción pública de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 “[p]or la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”. En concepto del demandante, esta disposición vulnera el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Igualmente, desconoce el principio de imputación personal aplicable en materia sancionatoria, el cual se deriva de los artículos 6 y 29 de la Constitución, al “[presumir] que el propietario será quien deberá asumir las sanciones derivadas del proceso administrativo sancionatorio, aunque este no hubiere cometido las infracciones, lo cual a su vez vulnera el derecho fundamental de presunción de inocencia”.

La disposición acusada se divide en tres apartados. El primero crea (i) una obligación (ii) en cabeza de los “propietarios de los vehículos automotores” (iii) consistente en “velar porque los vehículos de su propiedad circulen” cumpliendo ciertas exigencias del tránsito. El segundo establece las 5 condiciones por las que el propietario debe velar que se cumplan mientras su vehículo está en circulación. Y, el tercero remite a los numerales D.2., D.4, C.35, C.14 y C.29 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, los cuales regulan las multas para las infracciones de tránsito que se materializan al (i) no adquirir o renovar oportunamente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; (ii) no efectuar la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos en la ley; (iii) transitar por lugares y en horarios no permitidos; (iv) no respetar los límites de velocidad; y (v) no respetar la luz roja del semáforo.

La Corte formuló los siguientes problemas jurídicos: a. ¿El artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, por no guardar una relación de conexidad con la materia de la Ley 2161 de 2021? b. ¿El artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 contraría el principio de responsabilidad personal y el derecho a la presunción de inocencia en materia sancionatoria, consagra-

dos en los artículos 6 y 29 de la Constitución, al establecer la posibilidad de sancionar al propietario por incumplir su obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule (i) sin haber adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; (ii) sin haber realizado la revisión técnico mecánica en los plazos previstos por la ley; (iii) por lugares y en horarios que no estén permitidos; (iv) excediendo los límites de velocidad permitidos; (v) sin respetar la luz roja del semáforo?

Frente al primer problema jurídico, la Sala Plena consideró que el artículo 10 guarda una relación temática y una conexidad teleológica con la materia principal de la Ley 2161 de 2021. En concreto, la conexidad temática en razón a que la norma acusada, objetiva y razonablemente, permite establecer que, si los propietarios de los vehículos velan porque estos circulen cumpliendo las enunciadas normas de tránsito, puede que haya menos accidentes en las vías, y, en consecuencia, menos pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito siniestradas. Como corolario de lo anterior, más propietarios pueden buscar beneficiarse de la reducción en la tarifa del seguro, y, por tanto, más propietarios se verán inclinados a renovarlo oportunamente, e, incluso, adquirirlo por primera vez. En relación con la conexidad teleológica, la disposición acusada se encuentra alineada con el propósito del Legislador encaminado a incentivar a los propietarios de vehículos y conductores para que contribuyan con la seguridad vial del país mediante la implementación de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías. Concluyó que con su expedición no se materializó una vulneración al principio de unidad de materia que se desprende de los artículos 158 y 169 de la Constitución.

Con relación al segundo problema jurídico, evidenció que la disposición se encuentra conforme al principio de responsabilidad personal. En el caso objeto de análisis, se tiene que la causa de la posible sanción es una omisión imputable al propietario del vehículo, a saber: que este incumpla, de manera culpable, con la

obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las condiciones previstas en los literales a, b, c, d, y e de la disposición. En ese sentido, la conducta reprochada consiste en una omisión imputable al propietario del vehículo, que se sintetiza en “no velar” o no satisfacer los deberes de cuidado y vigilancia respecto del bien de su propiedad. Esta omisión del propietario del vehículo puede materializarse de manera independiente y autónoma respecto de otras conductas ilegales o infracciones que pudieren concretarse durante la conducción. En ese sentido, no puede afirmarse que la norma pretenda imputarle al propietario las conductas de un tercero o de quien conduce el vehículo. Por el contrario, esta establece una obligación al propietario por el mismo hecho de serlo, y determina unas posibles consecuencias jurídicas por el incumplimiento de esa determinación.

Adicionalmente, la Corte señaló que la disposición objeto de análisis no vulnera el derecho a la presunción de inocencia porque la sanción al propietario no podrá imponerse de manera automática y por el sólo hecho de que se hubiese expedido un comparendo, sino que, la responsabilidad del propietario deberá probarse y establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional, al que debe ser vinculado el propietario, en el cual se garanticen los derechos fundamentales de audiencia, defensa, contradicción y, en general, del debido proceso.

Respecto de los literales c), d) y e) de la disposición, la Sala Plena consideró necesario aclarar que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del proceso administrativo sancionatorio, resulte probado que, de manera culpable, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

La Corte explicó que al establecer la obligación al propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a las condiciones señaladas, concreta y materializa la función social y ecológica de la propiedad, de conformidad con lo consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, ya que garantiza que estos circulen en cumplimiento de las condiciones

jurídicas, técnicas y fácticas necesarias para promover la protección del medio ambiente y la seguridad de los transeúntes, conductores y pasajeros

En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por los cargos analizados, y en el caso de los literales c, d y e, fueron declarados exequibles bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del proceso administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culpable incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

El magistrado José Fernando Reyes Cuartas salvó el voto y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo aclaró el voto.

Temas de interés

Comparendo: es entendido como la “orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”. “(...) es una citación a comparecer o a presentarse durante los cinco (5) días hábiles siguientes ante la autoridad competente. En ese sentido, el comparendo “da inicio al trámite contravencional por infracciones de tránsito cuyo objeto consiste en citar al presunto infractor para que acepte o niegue los hechos que dieron lugar a su requerimiento, y en caso de ser necesario, proceder a fijar fecha para la celebración de audiencia pública, en la cual podrá efectuar sus descargos y explicaciones”.

Multa o sanción pecuniaria: es la consecuencia jurídica que se le atribuye a quien se le ha comprobado en el proceso contravencional que ha incumplido, de manera culpable, una norma u obligación de tránsito, lo cual sólo puede decidirse por la autoridad administrativa luego de surtido el proceso administrativo contravencional de tránsito.

Potestad punitiva del Estado: agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración —correctiva y disciplinaria— está subordinada a las reglas del debido proceso.

Principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria: “consiste en que un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias”. Por lo tanto, al momento de imponer una sanción, “no es posible transferir la responsabilidad”. En efecto, en materia administrativa sancionatoria, la responsabilidad únicamente puede establecerse a partir de juicios de reproche personalísimos, lo que implica que las sanciones administrativas proceden respecto de quien cometió la infracción por acción o por omisión, ya sea una persona natural o una persona jurídica. Así pues, la responsabilidad administrativa es personal e intransmisible y, en virtud del principio de responsabilidad personal, “no es posible separar la autoría, de la responsabilidad”.

Sentencias citadas:

C-038/20

C-502/12

C-089/11

C-018/04

C-799/03



Inconstitucionalidad de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, cuyos recursos estarían destinados a la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial.

El inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de un fondo ajeno a la actividad arbitral.

Sentencia C-161-22

Magistrado Ponente:
Alejandro Linares Cantillo

La Corte Constitucional decidió la acción pública de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Los demandantes consideraron que la disposición vulnera el principio de reparación integral previsto en los artículos 2 y 229 de la Constitución, así como “la prohibición de fines confiscatorios” (Art. 58 CP), el principio de eficiencia fiscal, el acceso a la administración de justicia (Arts. 116 y 229 CP), la finalidad establecida para las contribuciones especiales (Art. 338) y el principio de unidad de materia (Art 158 CP).

Tras analizar la aptitud de la demanda, la Corte estimó que los tres primeros cargos formulados por los demandantes no cumplieron los requisitos mínimos argumentativos para activar un juicio de constitucionalidad. Por otra parte, la Corte advirtió que los cargos cuarto y quinto si satisfacían los requisitos para el análisis de fondo de la demanda, por lo que se pronunció exclusivamente frente a ellos.

De igual forma, constató que no existe cosa juzgada constitucional por dos razones: i) si bien en la sentencia C-109 de 2020 se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la disposición que aquí se estudia, esta se admitió por desconocimiento del derecho a la igualdad, por ende, en ella no se debatieron ni decidieron los cargos 4 y 5 aquí señalados; y ii) en la sentencia C-084 de 2019 se declaró la inconstitucionalidad del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, cuyo texto guardaba identidad textual con la norma demandada, sin embargo, el cargo que motivó esta declaratoria se relacionó exclusivamente con vicios de procedimiento del trámite legislativo y no por vicios materiales o de fondo.

Luego de resolver los anteriores aspectos, la Sala Plena de la Corte Constitucional se planteó los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la contribución especial para

laudos de contenido económico?; y (ii) ¿se desconoce la tipología tributaria a la que se refiere el artículo 338 de la Constitución, cuando se impone el pago de una contribución a los usuarios del arbitraje, pero los recursos del tributo se destinan al fortalecimiento de la Rama Judicial?

Frente al primer problema planteado, la Corte sostuvo que la disposición demandada vulnera el principio de unidad de materia, en la medida en que no se pudo evidenciar una conexidad directa e inmediata. Por una parte, no existe ninguna justificación sobre la necesidad de incorporar una disposición de carácter tributario en el PND y, por otra, se trata de una disposición permanente, respecto de la cual no se evidencia de manera específica y directa, su función planificadora y de impulso al cumplimiento del Plan para el correspondiente periodo presidencial.

En cuanto al segundo problema, señaló que el tributo previsto en la disposición demandada pretendía ser una contribución especial, y no una tasa, por cuanto, (i) la carga tributaria se impone sobre la base del pago de condenas de laudos arbitrales nacionales, a personas naturales o jurídicas o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a 73 SMLMV, derivados de laudos arbitrales que reconocen pretensiones de contenido económico, los cuales, en efecto, serán atribuibles a una persona; (ii) los beneficios que se derivan no tienen un carácter divisible ni individualizable para los sujetos pasivos, ya que los recursos se destinarán al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, cuya administración en la actualidad le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura; y (iii) la obligación tributaria se genera a partir del pago de condenas en laudos arbitrales, a favor de personas naturales o jurídicas o patrimonio autónomo, por lo que, el pago resulta forzoso para el contribuyente cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo, y no por la prestación de un servicio público.

La Sala consideró que la contribución especial vulneró lo dispuesto en el artículo 338 superior, puesto que el inciso segundo del mencionado artículo únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas, lo cual es inobservado por la disposición demandada.

Igualmente, la Corte estimó que la falta de certeza en el concepto de “financiación” señalado en la norma, independiente de la participación en los beneficios, conlleva a una imprecisión insuperable que irradia de forma transversal la regulación de los elementos esenciales del tributo. De esta manera, resulta contraria la disposición acusada a la regla señalada en el artículo 338 de la Carta Política, dado que los recursos se destinarán de manera específica a la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial, del cual no se benefician los contribuyentes.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena declaró inexecutable el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019.

Temas de interés

Principio de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo: La ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, como cualquier otra, de acuerdo con lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, debe referirse a una misma materia y, por ello, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que

no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en dichos artículos y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, de tal forma que se impida la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley. Este principio busca limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho.

Reglas jurisprudenciales respecto a la violación del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo: para definir si existió una vulneración al principio de unidad de materia, ante una disposición del plan nacional de desarrollo, deberá realizarse un juicio de constitucionalidad más estricto, por medio del cual, el juez constitucional debe:

- (i) Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental.
- (ii) Definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental).
- (iii) En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. El carácter multitemático y heterogéneo

del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido. En materia tributaria, cobra especial relevancia la verificación esta conexidad inmediata.

Principio de legalidad tributaria: En virtud de este principio, el Estado sólo podrá decretar obligaciones tributarias cuando la colectividad, a través del órgano de representación popular, haya sido consultada, deliberado y manifestado su consentimiento. En consecuencia, lo que legitima al Congreso para diseñar la política tributaria es su composición plural y la obligación de deliberar en consideración de los intereses de sus representados. En desarrollo de dicho principio, la norma superior establece que la Ley se encargará de definir, directamente, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática a la obligación.

Sentencias citadas

- C-063 de 2021
- C-415 de 2020
- C-126 de 2020
- C-278 de 2019
- C-155 de 2016



Normas sobre el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Las competencias de vigilancia y administración de las carreras especiales de origen legal son exclusivas de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el legislador no puede atribuir el ejercicio de dichas funciones a entidades de la rama ejecutiva como la DIAN, o incluso de otras ramas u órganos del poder público. No obstante, labores operativas que se adelanten en la ejecución de los procesos de selección pueden ser atribuidas a entidades distintas a la CNSC en virtud de los principios de colaboración armónica interinstitucional y de eficiencia.

Sentencia C-331/22

Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo

La Corte Constitucional estudió la demanda interpuesta por un ciudadano contra algunas normas del Decreto Ley 071 de 2020 “[p]or el cual se establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se expiden normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN”.

La Sala Plena se inhibió para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 21.4; 28.3, salvo en lo relativo al numeral b) de esa disposición; 31; 61 y 131 del Decreto Ley 071 de 2020. Asimismo, se inhibió respecto de las expresiones “y de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN”, contenida en el artículo 3.3, y “la cual podrá delegar el conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare, evalúe y califique las pruebas”, contenida en el artículo 35 del mencionado decreto ley. La Sala Plena también se inhibió para analizar el artículo 12.1 por la presunta vulneración del artículo 189-11 de la Constitución y el párrafo del artículo 27 del Decreto Ley 071 de 2020 por la presunta vulneración del artículo 113 de la Constitución.

La Corte analizó los artículos 12.1, 13.6, 13.7, 27 (parcial) y 62, así como los literales a) y b) del artículo 29 del Decreto Ley 071 de 2020, al cumplirse los requisitos de admisibilidad de la demanda. Según el demandante, estas disposiciones le asignan funciones de diseño, organización o ejecución de los procesos de selección a la DIAN y/o a dependencias de esa entidad, aunque dichas competencias son privativas de la CNSC.

La Corte abordó este eje temático con el siguiente problema jurídico: ¿una disposición legislativa que le asigna funciones de diseño, organización o ejecución de los procesos de selección a la DIAN y/o a dependencias de esa entidad transgrede las competencias constitucionales de la CNSC (art. 130 de la Constitución)?

La Sala Plena consideró que, una lectura sistemática del artículo 12.1 del Decreto 12.1 del Decreto 071 de 2020 permite concluir que la norma acusada no le otorga a una dependencia de la DIAN la función de adelantar todo el proceso de selección para la pro-

visión de empleos, sino tan sólo la tarea operativa de ejecutar una parte de la segunda fase del proceso de selección. En segundo lugar, la Corte estimó que el artículo cuestionado desarrolla los principios de colaboración armónica entre la DIAN y la CNSC, contenido en el artículo 113 de la Constitución, y de eficiencia de la función administrativa, contemplado en el artículo 209 superior.

No obstante, la Corte estimó que la disposición analizada podría interpretarse en desmedro de las competencias de la CNSC, porque, por ejemplo, algunos podrían asumir que la misma le atribuye la función de evaluación de los candidatos a la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN o que permite a la Escuela de Impuestos y Aduanas definir libremente los lineamientos del curso de formación. Por ello, la Sala adoptó una decisión de constitucionalidad condicionada de manera que la norma se declaró exequible, siempre y cuando se entienda que la CNSC puede intervenir en el diseño de los cursos y que la competencia para la evaluación le corresponde exclusivamente a esta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 071 de 2020.

Frente al artículo 13.6 del Decreto Ley 071 de 2020, la Sala señaló que no es contrario al artículo 130 de la Constitución. La actividad de entregar información y prestar asesoría no implica una usurpación de funciones de administración y vigilancia en cabeza de la CNSC. Más bien, se trata de una actividad que se enmarca en el mandato constitucional de colaboración armónica interinstitucional, contenido en el artículo 113 superior.

Con relación a los artículos 13.7 y 62 del Decreto Ley 071 de 2020, la Sala Plena consideró que son constitucionales las expresiones “identificar, definir” del artículo 13.7 e “identificación, definición” contenida en el primer inciso del artículo 62 del Decreto Ley 071 de 2020, pues no advirtió una vulneración del artículo 130 de la Constitución. Sin embargo, la Corte resaltó que, en escenarios como el de los concursos de méritos, las tareas de aplicar, evaluar y acreditar las competencias laborales sí hacen parte de la esfera funcional de la CNSC, pues implican adelantar aspectos de administración de los procesos de selección. Debido a que

sólo en algunas de las hipótesis contempladas en el Decreto 071 de 2020, la CNSC es la entidad que debe aplicar, evaluar y acreditar las competencias laborales, directamente o a través de un tercero, por lo que declaró la exequibilidad condicionada i) de la expresión “aplicar, evaluar y acreditar” contenida en el artículo 13.7, (ii) de la expresión “aplicación, evaluación y acreditación”, contenida en el primer inciso del artículo 62 del Decreto 071 de 2020 y (iii) de la expresión “acreditar y certificar”, contenida en artículo 62.4 del Decreto 071 de 2020 bajo el entendido de que esas funciones, cuando se ejercen en el marco de un proceso de selección o en un concurso de ascenso de carrera, corresponden a la CNSC, sin perjuicio de la colaboración armónica que puede prestar la DIAN.

De otra parte, la Sala Plena consideró que la expresión “Escuela de Impuestos y Aduanas, o”, contenida en el artículo 27.3, no desconoce el artículo 130 de la Constitución, siempre que se entienda que la CNSC puede intervenir en el diseño de los cursos y que la competencia para la evaluación le corresponde exclusivamente a esta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 071 de 2020.

En lo atinente al párrafo del artículo 27 del Decreto Ley 071 de 2020, la Corte lo declaró exequible por el cargo analizado, esto es, por la violación del artículo 130 de la Constitución. Evidenció que la norma establece que la DIAN debe reportar a la Oferta Pública de Empleos los empleos a proveer “a través del concurso de ascenso”, pero es la CNSC la que define con autoridad si el concurso debe ser de ascenso o de ingreso y, por ello, prevé que “[l]a Comisión Nacional del Servicio Civil validará la información y determinará el tipo de concurso en el acto administrativo que fije las reglas del proceso de selección.”, por lo que las facultades de la CNSC se preservan debidamente.

Respecto al artículo 29.2 (parcial) del Decreto Ley 071 de 2020 señaló que, en primer lugar, no le otorga un poder discrecional al director de la DIAN para programar y contratar el componente técnico del concurso de méritos, en detrimento de las competencias de la CNSC. En segundo lugar, el literal a) del artículo

29.2 del Decreto Ley 071 de 2020 no faculta al director de la DIAN para definir el componente técnico del concurso, pues esa disposición prevé que el curso de formación podrá ser adelantado por la mencionada Escuela “con programas específicos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con la participación de la DIAN”. El control sobre la segunda fase del proceso de selección le corresponde a la CNSC. En tercer lugar, el literal a) del artículo 29.2 del Decreto Ley 071 de 2020 materializa los principios de colaboración armónica interinstitucional y de eficiencia de la función administrativa.

Con todo, para evitar interpretaciones incompatibles con la Constitución, la Sala condicionó la expresión “con la participación de la DIAN”, contenida en el literal a) del artículo 29.2 del Decreto Ley 071 de 2020, bajo el entendido de que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración y vigilancia del Sistema Específico de Carrera de la DIAN que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Asimismo, la Sala Plena consideró que el literal b) del artículo acusado tampoco debe ser declarado inexecutable, pues la participación de la DIAN en la contratación del curso de formación no infringe las competencias de la CNSC previstas en el artículo 130 superior. La Corte indicó que el literal b) debe interpretarse como una expresión de la colaboración armónica interinstitucional y como un desarrollo del principio de eficacia de la gestión pública. Así, la disposición analizada debe entenderse en el sentido de que le otorga a la DIAN una función de mera gestión contractual, tarea contractual que dicha entidad debe adelantar en los precisos términos que la CNSC le indique. En consecuencia, declaró la exequibilidad del literal b) del artículo 29.2. del Decreto 071 de 2020, bajo el entendido de que la competencia para la evaluación le corresponde exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora, respecto a la constitucionalidad literal b) del artículo 28 del Decreto Ley 071 de 2020, a juicio del actor, exigir la aprobación de exámenes médicos y psicofísicos para integrar la lista de elegibles transgrede el principio de igualdad que orienta la función administrativa y los derechos a la igualdad y a la dignidad humana, pues esa exigencia supone excluir a los candidatos a

ocupar empleos de carrera en la DIAN en función de un criterio sospechoso de discriminación que no permite medir las competencias laborales. Adicionalmente, el actor consideró que la disposición estudiada vulnera el principio constitucional del mérito contenido en el artículo 125 de la Constitución.

Frente a esta acusación la Sala Plena se planteó el siguiente problema jurídico: ¿una disposición que exige aprobar un examen médico y de aptitudes psicofísicas para integrar la lista de elegibles es contraria al principio de transparencia que orienta la función pública y al derecho a acceder al desempeño de empleos públicos en condiciones de igualdad y de mérito (art. 1º, 13, 40.7, 125 y 209 de la Constitución)?

La Corte señaló que la disposición analizada estipula que las personas con derecho a integrar la lista de elegibles de los concursos de ingreso y ascenso son aquellas que obtuvieron un puntaje total igual o superior al “70% del máximo posible en el concurso” y aprobaron “los exámenes médicos y de aptitudes psicofísicas”. Por lo tanto, conforme al tenor literal de ese enunciado normativo, la aprobación de dichos exámenes constituye un requisito eliminatorio en todos los procesos de selección del personal de la DIAN. No obstante, esa interpretación es contraria a la Constitución, puesto que la libertad de configuración del legislador para definir cómo se debe entender y evaluar el mérito en la provisión de los empleos públicos no es absoluta. La Sala Plena declaró la exequibilidad condicionada del literal b) del artículo 28.3 del Decreto Ley 071 de 2020 - con el fin de respetar el principio de conservación del derecho - en el entendido de que la aprobación de los exámenes médicos y de aptitudes psicofísicas sólo puede exigirse cuando los candidatos hayan sido previa y debidamente advertidos acerca de las circunstancias de salud o psicofísicas eliminatorias, y esa exigencia tenga una relación con las funciones a desempeñar en el cargo en términos de razonabilidad y proporcionalidad.

Finalmente, la Sala Plena abordó el análisis de constitucionalidad del artículo 34 (parcial) del Decreto Ley 071 de 2020. Según el actor, la palabra “podrá”, contenida en este artículo vulnera el principio del mérito en la provisión de empleos públicos porque faculta al nominador a proveer vacantes sin seguir el orden de la lista de elegibles, es decir, a partir de “un criterio radicado en

el libre y subjetivo parecer del nominador que puede saltarse, en el momento que él lo determine, el mérito de los ganadores del concurso”.

La Corte advirtió que ese apartado normativo se encuentra intrínsecamente relacionado con la totalidad del artículo en el cual se inserta, por lo que integró la totalidad del artículo 34 del Decreto Ley 071 de 2020. La Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el principio del mérito (art. 125 de la Constitución) una disposición que faculta al nominador, siempre y cuando así lo prevea la convocatoria y sin obligarlo, a emplear la lista de elegibles para proveer las vacantes que se presenten en los empleos ofertados por retiro del servicio del titular?

La Sala Plena señaló que la interpretación que se deriva del contenido literal de la disposición es abiertamente inconstitucional. En efecto, el principio del mérito limita las opciones de regulación de las que dispone el legislador porque impone que la provisión definitiva de los empleos públicos se realice a partir de los resultados de un concurso de ingreso o ascenso de manera tal que sean los candidatos más capaces y meritorios los que ocupen los cargos de carrera administrativa. Desde esa perspectiva, el orden establecido en la lista de elegibles es vinculante para el nominador porque en ese acto administrativo se inscriben y organizan, por jerarquía de méritos, los nombres de los concursantes que aprobaron las etapas previas de un proceso de selección y que obtuvieron las mejores calificaciones.

Además, el carácter vinculante de la lista de elegibles se deriva de la obligación que tiene la Administración de respetar los derechos subjetivos de los aspirantes más meritorios que participen en los procesos de selección. El nominador está obligado a proveer los empleos vacantes siguiendo el orden establecido en la lista de elegibles debido a que el derecho subjetivo a ser nombrado depende del orden que se ocupe en esa lista y del número de vacantes disponibles.

La Corte pronunció una sentencia integradora sustitutiva para retirar del ordenamiento jurídico la palabra “podrá”, contenida en el artículo 34 del Decreto Ley 071 de 2020 y reemplazarla con

el vocablo “deberá”, por respeto de los principios de efectividad y de conservación del derecho y garantizar el carácter normativo de la Constitución. De esa manera, se ajustará la disposición analizada para que exprese el significado coherente y respetuoso del principio del mérito reconocido en el artículo 130 de la Constitución.

Por otro lado, la Sala estimó que la expresión “[s]iempre y cuando la convocatoria así lo prevea”, contenida en el artículo 34 acusado, es contraria al artículo 125 de la Constitución que constituye un límite a la libertad de configuración en la medida en la que obliga al legislador a asegurar que la provisión definitiva de los empleos estatales de carrera se realice en función del mérito y por medio del mecanismo del concurso público. La Corte declaró la inexecutable de las expresiones “Siempre y cuando la convocatoria así lo prevea” y “podrá”, contenidas en el inciso segundo del artículo 34 del Decreto Ley 071 de 2020, y sustituir esta última por el vocablo “deberá”. En consecuencia, el inciso segundo mencionado tendrá la siguiente redacción: “La lista de elegibles deberá ser utilizada en estricto orden descendente para proveer única y exclusivamente las vacantes que pudieren presentarse en los empleos que fueron ofertados como consecuencia del retiro del servicio del titular”.

La Magistrada Natalia Ángel Cabo y el magistrado José Fernando Reyes Cuantas aclararon voto.

Temas de interés

A continuación, se resumirán las sub-reglas constitucionales que, con base en el artículo 130 superior, la Sala Plena ha creado para proteger las competencias de la CNSC al analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones relativas a las carreras especiales de origen legal como la que se aplica en la DIAN.

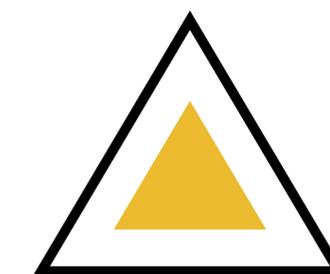
- i) Prohibición de atribuir, total o parcialmente, funciones de administración y vigilancia de las carreras administrativas especiales de origen legal a entidades de la rama ejecutiva: como las competencias de vigilancia y administración de

las carreras especiales de origen legal son exclusivas de la CNSC, el legislador no puede atribuir el ejercicio de dichas funciones a entidades de la rama ejecutiva como la DIAN, o incluso de otras ramas u órganos del poder público. En esa medida, cualquier disposición que le otorgue a un órgano diferente a la CNSC la administración o la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal vulnera el artículo 130 de la Constitución, en tanto “desnaturaliza la autonomía y la independencia [de la CNSC] en el manejo y conducción de la carrera administrativa de los servidores públicos”.

- ii) Tareas operativas que pueden atribuirse a entidades de la rama ejecutiva en virtud de los principios de colaboración armónica interinstitucional y de eficiencia: la Corte Constitucional ha precisado algunas de las tareas que, por ser operativas, el legislador sí les puede atribuir a órganos distintos a la CNSC debido a que su ejecución ni afecta la independencia y autonomía de dicha comisión ni desconoce per se las competencias de administración y vigilancia atribuidas a ese órgano constitucional. Al respecto, la interpretación que la Sala Plena ha hecho del artículo 130 de la Constitución no excluye la participación en el concurso de méritos de las entidades que necesitan proveer los empleos vacantes. Así, la jurisprudencia ha advertido que, en la organización de los procesos de selección vinculados a las carreras administrativas especiales de origen legal, “convergen diversas funciones” algunas de las cuales “corresponden a otros órganos”, distintos a la CNSC.

Sentencias citadas

C-172 de 2021
T-340 de 2020
T-160 de 2018
C-285 de 2015
C-753 de 2008
C-471 de 2013



Facultad del Gobierno nacional para establecer, en cada Plan Nacional de Desarrollo, el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social se ajusta a las competencias del Legislador ordinario

El artículo 91 de la ley 388 de 1997 se ajusta a las competencias del Legislador ordinario, pues crea las condiciones de acceso al crédito hipotecario de vivienda de interés social, y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del Legislador orgánico.

Sentencia C-385/22

Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

La Corte Constitucional admitió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 91 de Ley 388 de 1997 “[p]or la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, por el cargo relacionado con la posible vulneración de la reserva de ley orgánica. Para el demandante el fragmento, según el cual “[e]n cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda”, está regulando un asunto de ley orgánica. En su criterio, una ley ordinaria no puede condicionar cada cuatro años las temáticas del plan nacional de desarrollo.

La Corte planteó el siguiente problema jurídico, si el aparte demandado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 vulnera los artículos 151 y 342 constitucionales al disponer - en una ley ordinaria y no orgánica - que el Plan Nacional de Desarrollo debe establecer el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social y tener en cuenta, entre otros “las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”

La Sala Plena consideró que el apartado demandado es constitucional, toda vez que, no se encuentra dentro de las temáticas que específicamente previó el constituyente en los artículos 151 y 342 para ser desarrollados a través del procedimiento orgánico, que, si bien no son taxativas, sí permiten evidenciar cuáles son los parámetros a tener en cuenta por el Legislador ordinario. Así mismo, señaló que la norma legal cuestionada contiene una prescripción normativa instrumental dirigida al Gobierno

nacional, que es propia de ley ordinaria, relacionada con el deber de fijar un precio máximo de las viviendas de interés social, teniendo en cuenta, entre otros, algunas variables técnicas, propias del mercado de predios urbanos destinados a la vivienda, tales como el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito, las condiciones de la oferta, entre otras. Por demás, no se trata de una disposición taxativa, sino enunciativa, pues refiere algunos de los elementos que deberían contemplarse para desarrollar la política pública de vivienda.

Igualmente, la Corte estimó que, si bien la ley del plan nacional de desarrollo menciona que se deberán tener en cuenta los criterios definidos en el artículo 91, ello no implica que, automáticamente, la disposición sea orgánica y se regule por el procedimiento previsto en el artículo 151 superior, pues como se indicó, las temáticas que se desarrollan por ese procedimiento parlamentario son las indicadas en el artículo 342. También reiteró que la cláusula de reserva de ley orgánica debe interpretarse de forma restrictiva y en caso de duda debe resolverse en favor del Legislador ordinario. Destacó, además, que el precepto demandado reguló una política de acceso a la vivienda de los sectores sociales desfavorecidos que corresponde al Legislador ordinario.

De esta manera, para la Sala Plena el artículo 91 de la ley 388 de 1997 se ajusta a las competencias del Legislador ordinario, pues crea las condiciones de acceso al crédito hipotecario de vivienda de interés social, y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del Legislador orgánico.

Tras el estudio anterior, la Corte declaró exequible el apartado contenido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, por el cargo analizado.

Sobre esta decisión se presentó el salvamento parcial de voto de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Temas de interés

Naturaleza de la ley orgánica: La jurisprudencia constitucional ha delimitado los rasgos generales y la naturaleza de las leyes orgánicas. Ha indicado al respecto, que están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el Legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, y ha señalado, como característica principal su carácter general, toda vez que, de no ser así se petrificaría el ejercicio de la actividad legislativa y se vaciaría de contenido las competencias del Legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites "sobre la legislación" a las que la jurisprudencia le ha atribuido cuatro elementos esenciales que deben satisfacer i) la finalidad de la ley; ii) el contenido material; iii) la votación mínima aprobatoria; y iv) el propósito del Legislador.

Reglas de decisión:

- i) De acuerdo con los artículos 151 y 342 de la Constitución Política, existe un catálogo de materias que están reservadas a las leyes orgánicas.
- ii) Por su naturaleza las leyes orgánicas fijan criterios amplios y generales que el Legislador ordinario está llamado a desarrollar.
- iii) Como quiera que las leyes orgánicas introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente las materias a desarrollar;
- iv) Cualquier duda sobre el trámite que debió ser surtido, debe resolverse en favor del Legislador ordinario.

Sentencias citadas

- C-494 de 2015
- C-652 de 2015
- C-421 de 2012
- C-337 de 1993

